

Congresista Digna Calle Lobatón

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
 "Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
 "Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"



Proyecto de Ley N° _____

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL
 ARTÍCULO 400° DEL CÓDIGO PENAL
 PARA REGULAR AGRAVANTES DEL
 DELITO DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **DIGNA CALLE LOBATÓN**, integrantes del Grupo Parlamentario **PODEMOS PERÚ (PP)**, en uso de las facultades que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con lo establecido en los artículos 22° literal c), 67°, 75° y 76° numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

**PROYECTO DE LEY
 LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 400° DEL CÓDIGO PENAL PARA REGULAR
 AGRAVANTES DEL DELITO DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 400 del Código Penal.

Artículo 2.- Se modifica el artículo 400 del Código Penal

Se modifican el artículo 400 del Código Penal, el cual queda redactado en los términos siguientes:

Artículo 400.- Tráfico de influencias

"El que, invocando o teniendo influencias reales o simuladas, recibe, hace dar o prometer para sí o para un tercero, donativo o promesa o cualquier otra ventaja o beneficio con el ofrecimiento de interceder ante un funcionario o servidor público que ha de conocer, esté conociendo o haya conocido un caso judicial o administrativo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 2, 3, 4 y 8 del artículo 36; y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

Si el agente es un funcionario o servidor público, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa."

Si cualquiera de los supuestos descritos en el primer párrafo del presente artículo involucra el financiamiento de obra pública, la pena privativa de libertad será no menor de ocho ni mayor de doce años."

Lima, agosto de 2022

Digna Calle Lobatón
 Congresista de la República

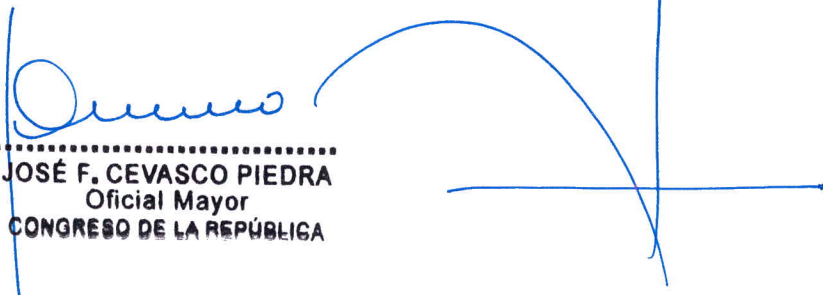


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **5** de **septiembre** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2945-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley materia del presente propone incorporar circunstancias agravantes a la conducta base del delito de tráfico de influencias, dado que la norma sustantiva establece sólo una conducta base de realización típica sin considerar contextos actuales.

La aprobación de la propuesta permitirá marcar una diferencia penológica con los supuestos de hecho donde los traficantes de influencias conllevan al financiamiento obras públicas de diferente envergadura en perjuicio no sólo del Estado, sino de la sociedad justificando dicha pluriofensividad la incorporación de las agravantes.

En los últimos años se ha puesto al descubierto delitos de tráfico de influencia en el financiamiento de obras públicas, desde obras absurdas hasta aquellas de gran envergadura.

En ese sentido, el presente proyecto propone agravantes al delito de Tráfico de influencias, cuando se trate de financiamiento de obras públicas.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Los siguientes textos normativos:

I.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ¹

Artículo 38°. Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la constitución y el ordenamiento jurídico de la nación.

Artículo 39°. Funcionarios y trabajadores públicos
Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación.
[...]

Artículo 41°. [...] La Ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública. [...]

Artículo 44°. Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.
[...]

I.2. CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION²

Artículo 5. Políticas y práctica de prevención de la corrupción

¹ Constitución Política del Perú. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-Febrero2022.pdf>

² Convención de Las Naciones Unidas Contra La Corrupción (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción - Informes y publicaciones - Ministerio Público Fiscalía de la Nación - Gobierno del Perú (www.gob.pe))

5.1°. Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción [...] y la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos.

Artículo 18. Tráfico de influencias

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona;

b) La solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido.

Cabe resaltar que respecto a la lucha contra la corrupción y el Preámbulo de la Convención Interamericana contra la corrupción, en sentencia recaída en el expediente N°019-2005-PI, el Tribunal Constitucional refiere que: "la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos"³. En ese sentido, la lucha contra la corrupción debe ser frontal, máxime si ésta se encuentra inmersa en los deberes del estado, pues representa una amenaza contra la sociedad y el desarrollo de la nación.

II. ANÁLISIS DEL PROBLEMA

II.1. El problema que se pretende resolver

En los últimos tiempos, resulta "normal" que cada semana se escuchen reportajes develando pactos entre empresas constructoras y personajes públicos, trabajadores públicos o con injerencia en el estado. Muchos de esos casos han ido más allá de las promesas a cambio de ventajas económicas y se ha materializado con el financiamiento de obras públicas.

Los reportajes alertan a la fiscalía y nos dan cuenta de los pactos entre las empresas adjudicatarias de una obra pública y las autoridades de gobiernos locales, regionales o hasta del mismo gobierno central. Junto con ello, en el caso de obras ejecutadas, los reporteros, sin necesidad de mucho esmero, logran mostrar la precaria construcción y la suma elevada que el estado ha pagado por aquella. Muchas veces, construcciones que no han tenido la

³ Expediente N° 019-2005-PI (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00019-2005-AI.pdf>)

finalidad pública esperada, que no pueden ser usadas por la población por su evidente deterioro en corto plazo, o que por el contrario representan un evidente riesgo.

a. Algunos casos relevantes

Sólo por citar algunos casos que han llamado la atención, podremos recordar los siguientes:

1. Caso ODEBRECHT

Es el caso más escandaloso y con más ámbito de ejecución, pues la corrupción se devela en varios países de Sudamérica. A través de tráfico de influencias en altos funcionarios del gobierno central, se adjudicaban obras para ser ejecutadas en gran parte del territorio nacional.

2. Caso Gobernadores Regionales

En fecha agosto del año 2021, RPP informó que 18 gobernadores regionales eran investigados por delitos de corrupción, "Uno tiene sentencia y se encuentra prófugo de la justicia, tres detenidos con prisión preventiva o detención preliminar, uno con arresto domiciliario y uno con impedimento de salida del país, por estar involucrados en presuntos actos de corrupción en sus diversas modalidades".⁴

3. Caso "Los limpios de la corrupción"

Enquistados en la Municipalidad de Chiclayo. El alcalde de dicho municipio, Roberto Torres Gonzáles, adjudicaba las obras a empresas de reciente creación y sin garantía, y les otorgaba la buena fe previo pago del porcentaje del valor de la obra a ejecutar.

Así como esos casos, existen muchos otros que se van descubriendo, y que se someten a delito de tráfico de influencias que puede resultar con penas menores a las previstas. Frente a este panorama queda un estado y una población burlada, pues no están frente a casos en los cuáles el actor invoca tener influencias, sino que además de ser reales, logran a través de éstas, adjudicar obras públicas.

b. Pérdidas generadas al estado año 2021

En concordancia con lo antes expuesto, la Contraloría General de la República se ha pronunciado sobre las pérdidas generadas al Estado Peruano. El Contralor de la República, Nelson Shak advirtió que Perú perdió más de S/24 mil millones en el año 2021 por corrupción e inconducta funcional, "Es un poco más que el presupuesto para la ejecución de dos nuevas carreteras centrales. Imagínense cómo sería nuestro proceso de desarrollo. Como lo he manifestado en reiteradas oportunidades, la corrupción es el principal problema público y estructural que tiene nuestra sociedad", elevándose en más de 2 millones a comparación del año 2020.

⁴ Radio Programas del Perú - RPP, 23 agosto 2021 (<https://rpp.pe/peru/actualidad/peru-seis-gobernadores-regionales-no-ejercen-el-cargo-y-mas-del-80-tiene-investigaciones-por-corrupcion-noticia-1365026>)



Aclaró además que las pérdidas son un estimado, puesto que nunca se tendrán los datos exactos, dado que se trata de actos clandestinos.⁵

c. Acciones del estado

Frente a esta situación, el poder ejecutivo emitió el Decreto Supremo 044-2018-PCM que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021.

Además, el actual gobierno aprobó un paquete de 10 medidas para combatir la corrupción de forma coordinada entre las diversas instituciones del Estado. Andina mostró un resumen de las mismas, conforme se detalla:

- "1) Implementar mecanismos de diligencia debida para la designación y contratación de funcionarios, servidores y locadores.
- 2) Fortalecer capacidades y desarrollar campañas de información, difusión y sensibilización interna y externa en materia de integridad pública.
- 3) Asegurar la implementación del Registro Estándar de Visitas en Línea.
- 4) Asegurar el cumplimiento estricto de las normas para prevenir y gestionar posibles conflictos de intereses.
- 5) Implementar el Registro de Solicitudes de Atención de Audiencias de Gestiones de Intereses.
- 6) Identificar riesgos que afectan la integridad pública.
- 7) Aplicar el Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción e implementar el Modelo de Integridad.
- 8) Fortalecer la institucionalidad en materia de Transparencia e Integridad Pública.
- 9) Impulsar mecanismos de voluntariado.
- 10) Asegurar la implementación de la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano y fortalecer las medidas de protección e incentivos para el denunciante."⁶

La Contraloría además de llevar un control posterior ha implementado control concurrente en su lucha contra la corrupción y el desfalco al Estado, gracias a la Ley 31500, ley que establece el carácter vinculante del control concurrente y adopta otras medidas necesarias para perfeccionar el funcionamiento de dicho mecanismo de control.⁷

Por su parte, el Congreso de la República ha publicado la Ley 31564, Ley de prevención y mitigación del conflicto de intereses en el acceso y salida de personal del servicio público, la misma que establece obligaciones e impedimentos a funcionarios y trabajadores públicos, y a personas del ámbito privado vinculadas contractualmente con el Estado peruano, con el

⁵ CGR, 06 de julio de 2022. (<https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/629665-peru-perdio-mas-de-s-24-mil-millones-en-2021-por-corrupcion-e-inconducta-funcional>).

⁶ Canal N, 10 de diciembre de 2021 (<https://canaln.pe/actualidad/gobierno-publico-10-lineamientos-luchar-contracorruptcion-2022-n441640>)

⁷ Diario Oficial "El Peruano", ley 31500-+<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-establece-el-caracter-vinculante-del-control-concurr-ley-n-31500-2080219-1/>



objetivo de robustecer la lucha contra la corrupción reduciendo el conflicto de intereses.

d. Tráfico de Influencias

Erick Guimaray, en Estudios críticos sobre delitos de corrupción de funcionarios en Perú⁸, refiere que "Justamente, una de las condiciones mínimas que el ciudadano puede exigir del Estado para su desarrollo y participación en sociedad es el ejercicio de una *correcta administración pública*, esto es, el uso efectivo de los recursos públicos de forma prestacional, objetiva e imparcial.

El citado autor, refiere además que, el ejercicio de una *correcta administración pública* es lo mínimo que puede exigir un ciudadano al Estado, pues esto se materializa en el uso efectivo de los recursos públicos.

Con lo antes expuesto se puede apreciar que los poderes del estado se han alineado en la lucha contra la corrupción implementando medidas administrativas de prevención y mitigación para combatirla; sin embargo, de la realidad y se aprecia que el tráfico de influencias supera las barreras administrativas aprobadas por el estado y el código penal se mantiene estático frente a la actual coyuntura; pues actualmente, en su artículo 400^o dispone lo siguiente:

"Artículo 400. Tráfico de influencias

El que, invocando o teniendo influencias reales o simuladas, recibe, hace dar o prometer para sí o para un tercero, donativo o promesa o cualquier otra ventaja o beneficio con el ofrecimiento de interceder ante un funcionario o servidor público que ha de conocer, esté conociendo o haya conocido un caso judicial o administrativo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 2, 3, 4 y 8 del artículo 36; y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

Si el agente es un funcionario o servidor público, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa."

La citada norma regula el tráfico de influencias en su tipo base; sin embargo, no existe una sanción mayor en el caso del mal uso de los recursos públicos, el desmedro a la población por una obra mal ejecutada y la vulneración al ordenamiento jurídico por la vulneración a sus procesos y fines.

Pese a tipificación del delito de tráfico de influencias, resultan evidentes los altos índices de corrupción en el financiamiento de obras públicas, que inician a partir de la existencia de un agente que invocando o valiéndose de las influencias (debido a la cercanía con integrantes de gobierno central,

⁸ IDEHPUCP, "Estudios Críticos sobre los delitos de corrupción de funcionarios en Perú", 2012, Erick Guimaray Mori, pág. 101.



regional o local) propone interceder a cambio de un beneficio para sí o para un tercero, en desmedro de la calidad de la obra con el consecuente perjuicio de los ciudadanos que debieran ser favorecidos con la misma.

Este desmedro radica en lo siguiente:

1. No se priorice la real necesidad de la obra ocasionando un gasto innecesario a las arcas públicas.
2. De existir una necesidad real, se deje de lado la calidad de su realización; en atención a que la misma ya viene direccionada desde la comisión del tráfico de influencias, y en consecuencia se priorizará el pago de favores frente a la correcta ejecución de la obra.
3. En el correcto funcionamiento del Estado, como bien jurídico tutelado en este delito, dejando de lado el normal y legal procedimiento de selección por el cual se busca satisfacer una real necesidad y que se adjudique la obra al mejor prestador.

Asimismo, tenemos que el bien jurídico protegido en el delito de tráfico de influencias es la correcta administración pública. En la propuesta además se incorporan como bienes jurídicos protegidos, los recursos públicos y la expectativa de la población por la satisfacción de alguna necesidad.

El comportamiento típico implica invocar influencias a cambio de ventaja o beneficio; sin embargo, en la propuesta se sanciona, además, el cumplimiento de la promesa, con el financiamiento de una obra pública.

II.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

El presente proyecto de Ley, se fundamenta en un conjunto de premisas que guardan relación directa con la necesidad, viabilidad y oportunidad que a continuación se detallan:

- La necesidad radica en reducir la alta incidencia de corrupción dentro de las licitaciones o direccionamiento para la realización de las obras públicas. Generar obras que satisfagan el verdadero requerimiento de la población y la correcta administración de los fondos por parte del estado.
- El presente proyecto es viable por cuanto no requiere de inversión en implementar la aplicación de la propuesta, dado que el tipo base se encuentra regulado, existiendo una circunstancia agravante a la que se suma la propuesta.
- El presente proyecto resulta oportuno dada la alta incidencia de los comportamientos corruptos cuando de obras pública se trata. Tal como se puede apreciar de las últimas investigaciones de la Fiscalía

III. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna norma constitucional ni legal, y permite redireccionar a la administración pública, a su correcto funcionamiento, aunándose a las normas sobre mitigación y lucha contra la corrupción.

En esa línea, se proponen la modificación del artículo 400° del Código Penal; la cual se aprecia a continuación:

TABLA COMPARATIVA

Código Penal	
Texto Actual	Propuesta de modificación
Artículo 400. Tráfico de influencias El que, invocando o teniendo influencias reales o simuladas, recibe, hace dar o prometer para sí o para un tercero, donativo o promesa o cualquier otra ventaja o beneficio con el ofrecimiento de interceder ante un funcionario o servidor público que ha de conocer, esté conociendo o haya conocido un caso judicial o administrativo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 2, 3, 4 y 8 del artículo 36; y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. Si el agente es un funcionario o servidor público, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa.	Artículo 400. Tráfico de influencias El que, invocando o teniendo influencias reales o simuladas, recibe, hace dar o prometer para sí o para un tercero, donativo o promesa o cualquier otra ventaja o beneficio con el ofrecimiento de interceder ante un funcionario o servidor público que ha de conocer, esté conociendo o haya conocido un caso judicial o administrativo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 2, 3, 4 y 8 del artículo 36; y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. Si el agente es un funcionario o servidor público, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa. Si cualquiera de los supuestos descritos en el primer párrafo del presente artículo involucra el financiamiento de obra pública, la pena privativa de libertad será no menor de ocho ni mayor de doce años."

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La presente iniciativa legislativa no contempla elevar el gasto público, puesto que, su ejecución no requiere de implementación.

Socialmente, con la iniciativa legislativa se beneficiará al Estado Peruano al redireccionar el correcto funcionamiento de la administración pública y a la sociedad con el financiamiento de obras necesarias y de calidad.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2021-2022 Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

V.1 Con la Agenda Legislativa

La presente propuesta legislativa, guarda relación con el objetivo Estado eficiente, transparente y descentralizado, de la agenda legislativa del Congreso de la República para el período 2021-2022, los cuales, a su vez se encuentra contenido dentro del primer objetivo del Acuerdo Nacional relacionado con la Política del estado "Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas, en la que se prioriza el siguiente tema:

- 65. Leyes para sancionar a quienes incurran en actos de corrupción.

V.2 Con el Acuerdo Nacional

El presente proyecto guarda relación estricta con el Cuarto Objetivo: Estado eficiente, transparente y descentralizado del Acuerdo Nacional, para cuyo objetivo, se contempla —entre otros, lo siguiente:

- Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.